



EU som et politisk system

udviklinger og udfordringer: et festskrift til Morten Kelstrup

Martinsen, Dorte Sindbjerg; Wind, Marlene

Publication date:
2011

Document version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):
Martinsen, D. S., & Wind, M. (red.) (2011). *EU som et politisk system: udviklinger og udfordringer: et festskrift til Morten Kelstrup*.

INDLEDNING

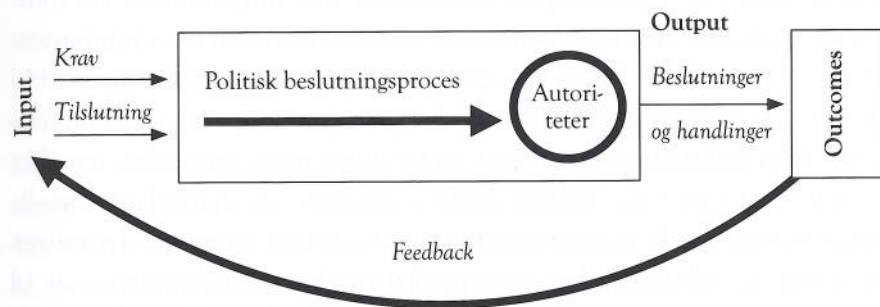
Af Dorte S. Martinsen og Marlene Wind

Morten Kelstrups analyse af EU som politisk system har altid udgjort lidt af en provokation. Ikke mindst, da Kelstrup først lancerede sin vinkel på det europæiske samarbejde i 1980'erne som en overnational autoritetsstruktur i hastig bevægelse og stadig forandring (Kelstrup 1998). Politisk system-tilgængens overførsel på EU svarer således til at se det europæiske samarbejde som en politisk enhed i sin egen ret og var provokerende, fordi den så åbenlyst overførte en national analysemodel til det europæiske samarbejde. Tilgangen var måske specielt kontroversiel i 1980'erne, hvor 'the F word' i politologiske kredse nærmede sig landsforræderi, for var der ikke en indirekte tese om, at EU hermed kunne ses som en form for føderation? Kelstrups studier af europæisk politik er siden da kommet vidt omkring i diagnosticeringen af EU som politisk system. Kelstrup lange forfatterskab har inspireret mange EU-forskere med dets nuancerede bud på, hvad der kendetegner EU, hvordan det kan sammenlignes med nationale politiske systemer, hvilke svagheder det har, hvilke udfordringer det står overfor, og gennem hvilke integrationsteorier det kan analyseres. I Kelstrups mange forskningsbidrag er EU det gennemgående og helt centrale tema, men hans forskning omfatter også studier af sikkerhedsteori og politik, tysk politik og teoretiske bidrag til debatten om anvendelse af David Eastons systemteori på studiet af europæisk integration, dansk Europapolitik og analyser af demokratiets vilkår i det europæiske samarbejde (se oversigt over Kelstrups forfatterskab bagerst i bogen).

Det er ikke en overdrivelse at betragte Kelstrups brug af Eastons systemteori som banebrydende for dansk forskning af Det Europæiske Fællesskab. For det første fik forskningen af EF i sine tidlige år hermed et stærkt teoretisk bud på, hvordan vi kan forstå de autoritativt bindende beslutninger, der kommer fra Det Europæiske Fællesskab. For det andet fremhæver Kelstrups anvendelse af systemteorien på Fællesskabet, at systemets regulerende betydning må tages ganske alvorligt. Og det på et tidspunkt, hvor den europæiske forskning og debat stadig mest handler om flæskepriser og samhandel. For det tredje giver det den enkelte forsker en mulighed for at lave en analytisk sontring mellem systemets input- og output-side, som ikke altid taler sammen, men begge er helt afgørende for systemets sammenhængskraft og legitimitet. Der er således stor forskel på at studere de input-processer, hvorigennem poli-

tikken bliver til, og deltagernes forventninger kanaliseres og sorteres, og så de output-processer, der skal sørge for, at politikens målsætninger realiseres og implementeres – på både effektiv og hensigtsmæssig vis (Kelstrup et. al. 2008, p. 33). Netop denne tilbagevendende spænding har Kelstrups studier af først EF og siden EU som politisk system været først til at fremhæve og udbygge i dansk forskning.

Et politisk system kan defineres som „de handlinger eller aspekter af de handlinger, der har betydning for vedtagelsen af autoritativt bindende beslutninger i et samfund“ (Kelstrup 1993, p. 254). Systemet skal således håndtere både modsatrettede krav, have processer, der producerer beslutninger, og kunne omsætte disse i konkrete handlinger, der igen vil generere nye krav og påvirke tilslutningen i systemet. En af Kelstrups senere modeller for det politiske system er fremstillet således:



Fra Kelstrup, M., Martinsen, D.S. og Wind, M. (2008) *Europa i forandring*. København: Hans Reitzels Forlag. Modellen er baseret på Easton, 1965b; 32.

Analyser af EU som politisk system er med deres fokusering på input, output og feedback herimellem tæt forbundet med studier af EU's legitimitet. Også her har Kelstrup været helt central i den danske EU-forskning. Politisk demokrati er som mindstemål funderet i tre dimensioner: 1) *deltagelse*, som må være både omfattende og betydningsfuld, 2) der må være *konkurrence* mellem forskellige synspunkter og om besættelsen af de ledende autoritative poster, 3) det enkelte individ må beskyttes mod magtudøvelse, ligesom udøvelsen af politisk autoritet må begrænses. *Beskyttelse* er altså en tredje dimension i det politiske demokrati (Kelstrup 1999, p. 95). Et politisk systems grad af demokrati må vægtes mod disse tre dimensioner. Graden af demokrati er tilstrækkelig, hvis beslutningsprocesserne er organiseret sådan, at politisk autoritet bliver udøvet på baggrund af „en høj grad af *deltagelse* i beslutningsprocesserne, en vidtgående *konkurrence* i de politiske processer og desuden et element af be-

skyttelse af borgernes rettigheder" (Kelstrup et. al. 2008, p. 233). Kelstrups arbejde med legitimitet har i de senere år været meget inspireret af Bellamy & Lord (1998) og disses skelnen mellem legalitet, normativ retfærdiggørelse og legitimitet. En anden sondring, som Kelstrup har arbejdet med er dén mellem empirisk og normativ legitimitet. Pointen er her, at man skal differentiere mellem; på den ene side at spørge, om en bestemt afgørelse eller et bestemt regime er legitimt, dvs. at der eksisterer en konstaterbar accept; og så på den anden side udtale sig om, hvorvidt man ud fra et normativt grundlag betragter magtudøvelsen som legitim.

Historisk og aktuelt er EU udfordret på samtlige af de tre ovenfor beskrevne dimensioner. Her til kommer, at mange af EU's kriser og reformer i de sidste årtier er blevet set i lyset af spørgsmålene om demokrati og legitimitet. Maastricht-traktatens nederlag i 1992, da danskerne stemte nej til traktaten, kan ses som EU's demokratiske 'wake up call', der introducerede et vendepunkt i systemets historie. Siden da har man bredt talt om EU's legitimitetskrise, og der er blevet lagt større vægt på de demokratiske principper i EU (Kelstrup et al. 2008, p. 231). Ikke mindst i den seneste traktat, Lissabon-traktaten. Europa-Parlamentet har fået stadig større magt, men dette har ikke umiddelbart forstærket befolkningernes deltagelse og dermed det befolkningsmæssige aspekt af input-dimensionen, hvor krav formuleres fra vælgerne. I takt med Europa-Parlamentets øgede beføjelser, er stemmeafgivelsen til europaparlamentsvalgene faldet (Kelstrup et. al. 2008, p. 404). Til gengæld har EU med Lissabon-traktaten indført et nyt og innovativt borger-initiativ, hvor en million europæere gennem indsamling af underskrifter på nettet, kan anmode Kommissionen om at stille et nyt lovforslag. Vi ved endnu ikke, om dette initiativ bliver mere værd end det papir, det er skrevet på, men det vidner om, at der i det mindste er en åbenhed over for større input-legitimitet i det europæiske samarbejde. Heller ikke konkurrencedimensionen går ram forbi, når blikket rettes mod EU. Selv om vi i dag har indgående studier af EU's beslutningsproces, opfattes den af mange som relativt lukket og uigennemsigtig. Fraværet af en stærk europæisk offentlighed og presse betyder også, at information om konkurrerende synspunkter har svære formidlingsvilkår.

Endelig skal vi ikke se langt ind i den aktuelle politiske situation for at finde eksempler på, at også beskyttelsesdimensionen er udfordret. På den ene side har EU et meget stærkt håndhævelses- og styringssystem sammenlignet med enhver anden overnational organisation, der beskytter individets rettigheder, håndhæver den vedtagne regulering, og har mulighed for sanktion

over for de medlemsstater, der krænker sådanne. På den anden side bevidner de senere års hændelser med krænkelse og manglende efterlevelse af EU-borgeres og deres familiers rettigheder (fx i forbindelse med implementeringen af opholdsdirektivet), samt mere generelle implementeringsunderskud i forvaltningen og manglende efterlevelse af EU's love og kriterier, at EU-systemets håndhævelses- og sanktionsmekanismer ikke er stærke nok. Det skal selvfølgelig ses i lyset af de kompetencer, der er tilgået systemet over tid. Problematikken forstærkes på denne baggrund. Vi står ikke længere over for et politisk system, der først og fremmest har til opgave at regulere den økonomiske politik, men derimod over for en politisk union, der har egne borgere, bindende fundamentale rettigheder, egen mønt og centralbank, og som har opbygget et 'semi-parlamentarisk system', og regulerer stadig dybere inden for stort set alle politiske områder (Kelstrup et al. 2008, pp. 137-138, p. 231).

EU's øgede kompetencer skaber sine egne spændinger ift. output-aspektet i det politiske system. Handlinger og beslutninger skal ikke alene være legitime, målt og vejret ift. input-kriterier og processer; outcomes skal også leveres effektivt og give svar på aktuelle problemer. Dette gælder også på det globale område, hvor EU i stigende grad betragter sig selv som en international politisk aktør, om end som en 'soft' snarere end en 'hard' power. Det er velkendt, at EU ofte er blevet betegnet som en økonomisk kæmpe og en politisk dværg. Med Lissabon-traktaten har man forsøgt at råde bod på dette, både ved at udnævne en udenrigspolitisk chef og ved at opruste EU's fælles udenrigspolitik gennem den nye 'European External Action Service'. Det er for tidligt at sige, hvilke konsekvenser denne nyskabelse vil have for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Men sikkert er det, at ved at fusionere handel og ulandsbistand med udenrigs- og sikkerhedspolitiske værktøjer, så vil politikken om ikke andet blive mere sammenhængende.

Spændingerne mellem legitimitet og effektivitet er ikke nye, men behovet for at kunne levere på begge parametre stiger i takt med, at EU's regulering rammer dybere og bredere, og breder sig helt ind i det, der engang blev opfattet som nationalstatens eksklusive kompetencer. Disse spændinger mellem input og output, legitimitet og effektivitet, samt EU's iboende demokrati-dilemma(er) (Kelstrup 2000), har Morten Kelstrups forfatterskab været med til at kaste lys over – og spørgsmålene forbliver højaktuelle.

Denne bogs bidragsydere har alle samarbejdet med og er i høj grad blevet inspireret af Morten Kelstrups mange bidrag til EU-forskningen, hvad enten det har været som studiekammerater, studerende eller kollegaer.

Bogen tager udgangspunkt i *Ulrik Federspiels* kapitel: *Fra „Statskassen“ til KU*. Et kapitel, som på en og samme tid beskriver Mortens personlige udvikling, fra studiet i statskundskab på Aarhus Universitet til jobbet som professor på Københavns Universitet. En veloplagt beskrivelse, som viser, hvordan studiet af europæisk politik og Den Europæiske Union har udviklet sig sammen med ham.

Den historiske og politiske udvikling af EU bliver dernæst behandlet i *Knud Erik Jørgensens* kapitel om det evigt tilbagevendende spørgsmål om, hvorvidt EU skal opfattes som en international organisation eller et politisk system. Kapitlet skildrer dermed den diskussion, som Morten Kelstrup beskæftigede sig indgående med i begyndelsen af sin karriere, nemlig den mere grundlæggende debat om, hvordan EU kan opfattes og bør defineres. Ligeledes kigger *Bertel Heurlin* i sit kapitel på, hvordan den historiske udvikling og særligt den kolde krig, defineret som den virtuelle krig og den virtuelle fred, har været med til at forme det europæiske samarbejde i en given retning, samt hvilket implikationer dette har for EU-samarbejdet i dag.

Bogens efterfølgende kapitler placerer sig i forhold til de mange temaer, som Kelstrup løbende har skrevet om, og forholder sig til dem aktuelt. Således beskæftiger *Martin Marcussens* kapitel sig med økonomisk og monetær integration og argumenterer for, at differentieret integration er en grundnorm i EU. Den europæiske enhedsvision er passé, og integrationens dynamikker peger ikke frem mod mere enhed og kan ikke indfanges af mainstream integrationsteorier. Samme argument finder vi i *Rebecca Adler-Nissens* bidrag, der ser på forbeholdenes betydning for EU-samarbejdet og fremfører, at differentieret samarbejde ikke alene er en af samarbejdets eksistenspræmisser, men også en central løsningspræmis. Differentieret samarbejde er nøglen til, at systemet kan fungere på trods af skepsis og uenighed. I *Peter Nedergaards* kapitel ser vi nærmere på et specifikt politikområde, der udtrykker, hvordan EU regulerer bredere og gennem forskellige reguleringsmekanismer. Her behandles EU's beskæftigelsesstrategi, og den åbne koordinationsmetode som en af EU's nyere metoder og instrumenter til koordinering og påvirkning af de nationale politikker overfor de klassiske bindende reguleringsmetoder. Kapitlet belyser læring som et sådant instrument og viser, hvordan læringen har svære vilkår og er betinget af selve læringsmiljøet.

Legitimitet behandles indgående ud fra forskellige problemstillinger i flere af bogens kapitler. *Caroline Grøns* bidrag til denne bog tager EU-Kommissionens legitimitetsdilemmaer under lup. Vi får belyst, hvordan Kommissionen skal håndtere tvetydige og konkurrerende legitimitetskrav, der ikke altid taler

sammen og undertiden krydser klinger. Catharina Sørensens kapitel ser på den del af EU's legitimitetskriser, der udtrykkes gennem befolkningernes EU-skepsis, og analyserer, hvad fænomenet EU-skepsis egentlig dækker over og udtrykker. Som det ses i kapitlet, bliver EU's legitimitetskriser ikke nemmere at tackle af, at befolkningernes skepsis har mange forskellige ansigter og årsager. Dorte Sindbjerg Martinsens bidrag belyser output-legitimitet som en del af europæiseringsstudiet. Hvordan, hvor effektivt, og i hvilken grad EU's beslutninger udvirkes i medlemsstaterne, er her hovedspørgsmålene. Kapitlet ser også på, hvilke instrumenter EU-systemet har til rådighed til at styre effektiv og tilstrækkelig implementering af egne beslutninger, og dermed sikre national efterlevelse af de fælles reguleringer. Humlen er her, at EU's legitimitet som moderne politisk system og forvaltning er lige så afhængig af, at beslutningerne rent faktisk får effekt, som af at beslutningsprocesserne organiseres sådan, at politisk autoritet udøves og lever op til dimensionerne i politisk demokrati. I den forlængelse ser Marlene Wind på, hvordan demokrati og magtfordeling har betydning for EU-Domstolens rolle og den måde, Domstolen bliver opfattet på. Hun skriver sig således ind i debatten om Domstolens legitimitet i EU som et politisk system. Når nogle forfattere gennem årene har beskrevet Domstolen som aktivistisk og måske ligefrem demokratisk illegitim, så hænger dette ofte snæveret sammen med en ganske bestemt demokrati-teoretisk opfattelse af, hvordan magtfordelingen bør være i et samfund. Hun advarer således imod enhver ateoretisk og ureflekteret domstolskritik. Hvordan vi opfatter domstoles rolle i samfundet, afhænger således af, om vi støtter os op ad en flertalsdemokratisk eller konstitutionel tradition.

Efter en række kapitler om EU som politisk system vendes blikket mod Danmarks forhold til EU. I Ian Manners' kapitel om Danmark og EU refereres der både til europæiserings og legitimitetsdebatten, som blev diskuteret i Catharina Sørensen og Dorte Martinsens kapitler. Han stiller således spørgsmål ved, om den danske euroskepsis er gået fra at være et dansk problem til et mere generelt problem i EU? Den danske ambivalens over for EU behandles yderligere i Hans Branners kapitel om Danmarks fastlæggelse af den udenrigspolitiske dagsorden og valget mellem at følge USA eller EU. Et valg, der ifølge Branner stadig har betydning for den ambivalens, hvormed vi anskuer vores medlemskab i dag.

Bogen afsluttes med Lykke Friis' anekdote om Europas Pære: Helmut Kohl og det højpolitiske spil, der blev spillet i forbindelse med Murens fald. En begivenhed, der var med til at skabe et helt nyt Europa og var grobunden for det Europa, vi kender i dag.

TAK

Der er flere, der bør takkes i forbindelse med realiseringen af denne bog til Morten Kelstrup. Først og fremmest vil vi gerne sige tak til forlaget Columbus, som uden tøven sagde ja til projektet, og som har været en fantastisk støtte hele vejen igennem. Herefter vil vi gerne takke Lars Bille for at have været en uforlignelig moralsk og til dels også finansiell støtte. Herudover skal vi naturligvis takke alle bidragydere, som alle var med på ideen om at skrive et bidrag til festskriftet. Sidst, men ikke mindst, vil vi gerne sende en varm tak til forskningskoordinator Gry Midttun, som med ildhu kastede sig ind i projektet med at redigere, kommentere og rette lige fra starten. Vi vil også gerne takke CEP's studenter for stor hjælp med korrekturlæsning.

Dorte og Marlene, København, december 2010.

Referencer

- Kelstrup, Morten (1993) „EF's Politiske System“ i *Politica*, Vol. 25 (3), pp. 253-268
- Kelstrup, M. (1998) „Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives“ in Wivel, A. (ed) *Explaining European Integration* (Copenhagen Political Studies Press), pp. 15-55.
- Kelstrup, Morten (1999) „Demokrati, politiske systemer og globalisering“ i Jakobsen, Uffe og Kelstrup, Morten (red.) *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier* (København: Forlaget Politiske Studier), pp. 82-135.
- Kelstrup, M & M. Williams (eds.), *International relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, London: Routledge.
- Kelstrup, Morten (2000) „Danish Integration Policies: Dilemmas and Options“ i Branner, Hans og Kelstrup, Morten (red.) *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theories and Options* (Odense: Odense Universitetsforlag), pp. 414-439.
- Kelstrup, Morten, Martinsen, Dorte S. og Wind, Marlene (2008) *Europa i Forandring. En Grundbog om EU's Politiske og Retlige System*. (København: Hans Reitzels Forlag).